

L'élargissement de l'UEO: un processus lié, une gageure pour l'identité européenne de sécurité et de défense

Marie-Claude Plantin

Volume 28, numéro 2, 1997

La paix par l'intégration ? Régionalisme et perspectives de sécurité

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703738ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703738ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Plantin, M.-C. (1997). L'élargissement de l'UEO: un processus lié, une gageure pour l'identité européenne de sécurité et de défense. *Études internationales*, 28(2), 271–296. <https://doi.org/10.7202/703738ar>

L'élargissement de l'UEO : un processus lié, une gageure pour l'identité européenne de sécurité et de défense

Marie-Claude PLANTIN*

Depuis la rupture de l'ordre sécuritaire mondial figé auparavant par des décennies de guerre froide, la problématique de l'élargissement est désormais inscrite à l'ordre du jour de l'agenda diplomatique européen. Face aux remous engendrés par la débâcle du monde communiste, dans un contexte international désormais incertain, l'Alliance atlantique, l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale incarnent, aux yeux de ceux qui en étaient exclus, l'essentiel de ce qui leur manque : stabilité politique, prospérité et progrès économique ou sécurité militaire.

Ces trois organisations ont ainsi revêtu, et revêtent encore, quelles que soient leurs propres insuffisances, une force d'attraction considérable pour les pays européens jusque-là empêchés de s'en rapprocher, à des degrés divers, par la formidable pression soviétique. Mais il faut bien reconnaître que dans cet ensemble, lui-même en pleine recomposition, ce n'est pas l'UEO, tout juste revenue sur la scène stratégique européenne après une longue période de léthargie à l'ombre tutélaire de sa puissante voisine, l'Alliance atlantique¹, qui déclencha les convoitises les plus fortes. Il est vrai qu'elle ne pesait pas bien lourd, en face des deux « vedettes » de l'élargissement que furent incontestablement – et elles le sont toujours – l'OTAN, pour son potentiel de défense et la garantie américaine qu'elle incarne et la Communauté, en raison d'une prospérité économique qui reste fascinante (même si elle peut apparaître

* Marie-Claude Plantin, politologue, est chargée de recherche au CERIEP (Centre d'Étude et de Recherche de l'Institut d'Études politiques), Université Lumière Lyon 2, et responsable du Centre de documentation européenne de l'Institut d'Études politiques de Lyon.

1. Alliance militaire conclue après la Deuxième Guerre mondiale par la France, la Grande-Bretagne et le Benelux pour se prémunir contre le danger allemand, son pacte fondateur, le traité de Bruxelles du 17 mars 1948, fut modifié par les accords de Paris, le 23 octobre 1954, qui permirent son élargissement à l'Allemagne et à l'Italie. Son article v prévoyait une clause d'assistance militaire mutuelle et automatique en cas d'agression contre un État membre. Son article viii autorisait aussi une concertation en cas de menace contre la paix, où qu'elle se produise. Mais le traité de l'Atlantique Nord, signé en 1949, était devenu, entre-temps, devant la menace soviétique, le cadre dominant de la sécurité européenne, avec l'organisation militaire intégrée de l'OTAN. L'article iv du traité de Bruxelles modifié avait, en conséquence, organisé le rôle subsidiaire de l'UEO par rapport à l'OTAN, en transférant à celle-ci les compétences militaires de celle-là. L'UEO n'allait véritablement revenir au cœur de la sécurité européenne qu'avec le traité de Maastricht.

quelque peu écornée). C'est donc tout naturellement vers ces deux organisations que se sont tournés, prioritairement et de façon pressante, les pays tiers.

L'UEO participe pourtant pleinement au grand mouvement d'ouverture de la communauté de sécurité occidentale, ne serait-ce que parce que son sort apparaît étroitement lié à celui de ses deux partenaires. Sa consécration, à Maastricht, comme « composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique » (déclaration relative à l'UEO, 1, introduction, §2, alinéa 1) était le fruit d'un compromis laborieux entre le clan des « européens », partisans d'une Union développant sa propre défense, au sein d'une Alliance ainsi rééquilibrée au profit des Européens et le camp « atlantiste », qui considérait que ces questions devaient rester l'apanage exclusif de l'OTAN. En conséquence, l'avenir de l'Organisation du traité de Bruxelles modifié, son renforcement comme prolongement militaire de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, constituent des enjeux majeurs de l'affirmation d'une identité européenne de défense.

Dans l'espèce de compétition larvée qui, malgré un rapport de forces assez inégal, anime les relations entre ces trois protagonistes du processus de recomposition du système de sécurité occidental, la problématique de l'élargissement est devenue l'un des éléments-clés de la stratégie de chacun. Elle reproduit d'ailleurs sensiblement, en dépit de l'évolution du contexte diplomatique en Europe, les mêmes rivalités, les mêmes arrière-pensées que l'on retrouvait déjà à Maastricht, et qui s'analysent, en définitive, en termes de pouvoir, de leadership, de contrôle de l'espace de sécurité européen.

L'UEO, en dépit de son positionnement instable et mal défini et ses déficiences opérationnelles, s'avérait plus radicalement « condamnée » que les deux autres organisations à s'ouvrir à des pays tiers, même si elle n'était pas, paradoxalement, la plus convoitée. L'extension de son champ de compétence géographique, était bien sûr, pour elle, de toute façon, une occasion de se développer. Mais cette entreprise représentait surtout, pour les « européens », une exigence incontournable : afin de mieux préserver les chances de constitution de l'Europe en « puissance globale », il convenait, en effet, de remédier au plus vite aux compositions décalées du couple UE/UEO, en faisant entrer prioritairement dans celle-ci les États communautaires qui n'en faisaient pas partie. La coïncidence des deux organisations était, à leurs yeux, la condition primaire pour rendre plausible l'affirmation de l'UEO comme « bras armé » de l'Union européenne, en attendant l'inclusion directe d'une dimension de défense dans la politique étrangère et de sécurité commune. Élargir ainsi l'UEO pouvait également permettre d'approfondir l'assise du pilier européen au sein de l'Alliance et de renforcer l'opportunité d'y développer, éventuellement, des positions communes clairement représentatives de celles de l'ensemble de l'Union.

Les « atlantistes » les plus convaincus préconisaient au contraire un rapprochement privilégié des appartenances à l'OTAN et à l'UEO, en faisant entrer dans celle-ci les États alliés qui n'en étaient pas membres, afin de permettre

une osmose plus complète entre les deux organisations et de renforcer ainsi leur cohésion (ou la subordination de la seconde à la première?).

Cet objectif d'harmonisation de la composition respective des trois organisations, dont l'hétérogénéité provenait d'histoires, d'intérêts souvent divergents, pouvait paraître relever d'une mission impossible, devant l'afflux de candidats divers, soit à l'entrée dans l'OTAN, soit plus indirectement auprès de l'UEO, un peu comme le corollaire obligé de l'adhésion à l'Union dont elle incarnait, au plan militaire, la dimension de sécurité et de défense. Comment gérer en effet la participation à l'UEO d'États refusant le prolongement de défense de la PESG, ou d'États neutres, ou encore des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), à l'égard desquels les Américains pratiquaient, pour répondre à leurs instances, une politique intense d'ouverture à travers l'Alliance. Comment mener cette course de vitesse à l'élargissement, à quel rythme, quelles solutions trouver, dans un contexte dominé par des turbulences extérieures, des désaccords intra-européens et la préoccupation des États-Unis de maintenir leur leadership politique en Europe, en gardant la maîtrise de la sécurité du vieux continent ?

C'est à une solution toute pragmatique que se rallièrent les États membres de l'UEO. Les candidats au rapprochement se virent en effet proposer des statuts multiples d'appartenance, déclinés depuis l'élargissement réel, reposant sur une adhésion formelle, jusqu'à divers modes d'ouverture, impliquant, comme autant d'élargissements « potentiels », des degrés de participation et de garantie différents. Ce processus, amorcé en 1992, n'a pas réussi à établir une réelle symétrie entre l'organisation et ses deux partenaires, l'Union européenne et l'Alliance atlantique. Mais il n'est vraisemblablement pas achevé. Et l'éventualité d'une adhésion future des PECO, en complément de leur entrée dans l'Union, affrontée à une démarche parallèle vers l'OTAN, pèse lourdement sur l'issue de la Conférence intergouvernementale et sur ses chances d'approfondir, à cette occasion, les mécanismes de la PESG.

Notre analyse portera tout d'abord sur les conditions dans lesquelles sont intervenues les diverses solutions d'ouverture de l'UEO, pour répondre à la diversité des candidatures et en liaison avec les évolutions respectives de l'Union et de l'Alliance. Puis nous tenterons d'apprécier l'opportunité de la situation ainsi créée, tant pour le fonctionnement actuel de l'organisation, dans le statu quo, que vis-à-vis des chances et des modalités possibles d'établissement futur d'un pôle européen de sécurité et de défense, ainsi que du niveau de protection qu'il pourra assurer dans un espace élargi.

I – Des solutions d'ouvertures différenciées : l'image plaquée des contraintes politico-stratégiques

Quand les négociations de Maastricht ont commencé, les compositions respectives de la Communauté, de l'OTAN et de l'UEO présentaient de sérieux décalages. Sur douze partenaires communautaires et seize alliés, neuf seule-

ment, en effet, relevaient simultanément de l'organisation du traité de Bruxelles modifié. Deux pays de la Communauté, le Danemark et la Grèce émergeaient exclusivement au traité de Washington. Mais l'Irlande, du fait de sa neutralité, restait en dehors du cercle atlantique. Et trois États, la Turquie, l'Islande et la Norvège, ne ressortissaient qu'à l'Alliance.

Les partisans les plus ardents du développement de la composante de défense de l'Union européenne voulaient fort logiquement que tous les États de la Communauté deviennent en priorité membres à part entière de l'UEO, notamment pour rendre possible et conforter la relation organique qu'ils voulaient établir entre les deux organisations. C'était pour eux un symbole fort dans le processus en cours. Le couple franco-allemand suggéra donc, dès le 16 octobre 1991, que la pleine adhésion à l'UEO soit réservée aux seuls États de la future Union, et que l'on octroie un statut d'association aux membres de l'Alliance atlantique. Il proposait ainsi une sorte de « préférence communautaire » dans la réalisation de l'élargissement de l'UEO, au grand dam des « atlantistes » qui souhaitaient que tous les alliés puissent participer à part entière à cette organisation.

La déclaration des États membres de l'UEO, du 10 décembre 1991, consacra cette prééminence au profit des seuls États communautaires : « Les États qui sont membres de l'Union européenne sont invités à adhérer à l'UEO dans les conditions à convenir conformément à l'article XI du traité de Bruxelles modifié, ou à devenir observateurs s'ils le souhaitent » (déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, II, alinéa 1). Mais les différents partenaires restaient libres de répondre, ou non, à l'invitation de l'UEO. Il était évident, en effet, que, quelle que soit la volonté des négociateurs les plus « européenistes », l'adéquation complète dans les compositions respectives de la future Union et de l'organisation du traité de Bruxelles modifié était impossible à obtenir, du fait de l'écueil de la neutralité de l'Irlande – et du problème particulier qui allait se poser pour le Danemark. C'est précisément pour régler ces cas de figure que l'UEO dut se contenter de leur proposer un statut d'observateur – mode de participation qui allait aussi être choisi ultérieurement par les trois États qui ont adhéré à l'Union européenne en 1995 – avec l'espoir qu'il s'agissait peut-être d'une situation transitoire susceptible d'évoluer avec les progrès de la dimension européenne de défense.

Cette « préférence communautaire » était nettement confortée par la renonciation implicite à la « doctrine Cahen² » (du nom d'un ancien secrétaire général de l'UEO), c'est-à-dire par l'abandon du postulat de la double appartenance aux Communautés et à l'Alliance atlantique pour pouvoir adhérer à l'UEO. C'est en effet au seul statut de « membre associé » que pouvaient prétendre, aux termes de la déclaration de Maastricht relative à l'UEO, « les autres États membres de l'OTAN (qui) sont invités à devenir membres associés

2. Geoffrey FINSBERG, « Les relations extérieures de l'UEO – L'élargissement de l'UEO », document 1284, *Assemblée de l'UEO, Actes officiels*, 37^e session ordinaire, 6 novembre 1991, 2^e partie, décembre 1991, III, Documents de séance, pp. 124 à 138.

de l'UEO d'une manière qui leur donne la possibilité de participer pleinement aux activités de l'UEO » (déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale, II, alinéa 2).

Le Conseil des ministres du 16 juin 1992 précisa le contenu de ces divers statuts dans la partie III de la déclaration du Petersberg relative aux « relations entre l'UEO et les autres États européens qui sont membres de l'Union européenne ou de l'Alliance atlantique ».

Et l'UEO allait s'en tenir, par la suite, à la même ligne de conduite pour formaliser ses relations avec les PECO associés à l'Union européenne, et ponctuer ainsi son affrontement concurrentiel avec l'Alliance sur le terrain de l'ouverture à l'Est. Le statut proposé, d'associé partenaire, est un mode de participation fait sur mesure, pour tenter de mieux s'adapter aux problèmes spécifiques, politiques et stratégiques, soulevés par ces rapprochements.

A — L'introuvable « préférence communautaire »

Avant Maastricht, le seul cas d'élargissement parallèle entre l'UEO et la Communauté européenne fut celui de l'Espagne et du Portugal. L'entrée de ces deux pays dans les Communautés, le 1^{er} janvier 1986, s'accompagna en effet, non sans difficultés d'ailleurs, d'une adhésion à part entière à l'organisation du traité de Bruxelles modifié, entrée en vigueur le 27 mars 1990³.

Lors du premier élargissement communautaire, en 1973, l'Irlande (à cause de sa neutralité) et le Danemark (pour des raisons de politique intérieure et malgré son appartenance à l'OTAN) étaient restés en dehors de l'Union de l'Europe occidentale qui, il faut le reconnaître, sommeillait alors paisiblement dans le giron de l'Alliance.

Quant à la Grèce, bien qu'elle fût devenue un État communautaire en 1981, et malgré un désir dûment manifesté d'adhérer à l'UEO, elle était, notamment en raison de sa politique étrangère conflictuelle avec la Turquie, toujours à la porte de l'organisation en 1992.

Pour aboutir à la meilleure convergence possible entre l'Union européenne et l'UEO, il fallait donc, à Maastricht, régler le problème de la participation à cette dernière de ces trois États. Ce ne fut pas chose facile, comme en témoigne, par exemple, l'analyse fort lucide de Charles Goerens, qui, comme

3. L'acceptation de la candidature de l'Espagne et du Portugal se retrouva suspendue à l'adoption, par les États membres de l'UEO, de la Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité adoptée finalement à La Haye, le 27 octobre 1987. Sous la pression de la France, notamment, le Conseil de l'UEO voulait conforter les efforts de réactivation de l'organisation et mieux définir sa doctrine avant de l'élargir. Aussi l'Espagne et le Portugal ne furent-ils officiellement invités à adhérer qu'en avril 1988. Les discussions aboutirent le 14 novembre 1988, après que ces deux pays (les discussions butaient, avec l'Espagne, en particulier, sur l'application de l'article V et le problème de la dissuasion nucléaire) se furent engagés à accepter le traité dans son intégralité, ainsi que tous les accords intervenus depuis entre les États membres.

beaucoup d'autres, craignait que leur arrivée ne compromette l'avenir de l'identité de défense européenne en gestation. Pour lui, c'est une invitation « qui ne paraît guère susceptible de renforcer l'élaboration de la politique de défense commune que se proposent les Douze, compte tenu des différences sensibles entre la façon dont ces trois pays envisagent leur propre sécurité comme celle de l'Europe et celle dont les neuf autres conçoivent ce qu'ils entendent réaliser ensemble⁴ ». M. Goerens pointait fort bien l'un des problèmes majeurs de l'ouverture de l'UEO (qui n'allait que s'amplifier avec la perspective d'un nouvel élargissement de l'Union à quatre États, dont trois neutres⁵) né, certes, des divergences entre les Neuf, mais aussi d'intérêts de sécurité et d'une conception de la défense du continent européen fort hétérogènes chez les postulants.

Les solutions retenues se devaient d'en tenir compte. Elles traitèrent donc chaque problème comme un cas d'espèce, selon qu'il s'agissait de la Grèce, du Danemark ou du greffon de la neutralité. On construisit ainsi une adéquation de façade entre l'Union européenne et l'UEO, qui repose, en fait sur des degrés différenciés de participation à celle-ci, solution qui pèse encore, nous aurons l'occasion de le souligner, sur les perspectives d'évolution future de la dimension européenne de sécurité et de défense.

L'adhésion à part entière de la Grèce : une occasion inespérée

L'opportunité d'entrer à l'UEO comme membre à part entière fut saisie par la Grèce, en 1992, avec « une énergie toute particulière⁶ », puisqu'aussi bien, jusque-là, les États membres lui fermaient leur porte, peu désireux de se voir impliqués, par la mise en œuvre de la garantie d'assistance automatique en cas d'agression de l'article V du traité de Bruxelles modifié dans le conflit larvé et récurrent qui opposait Athènes à la Turquie, en particulier sur la question de Chypre (depuis l'invasion de l'île par l'armée turque en juillet 1974) ou au sujet de la délimitation de leurs eaux territoriales respectives. Parallèlement, pour les mêmes raisons, l'Union de l'Europe occidentale avait d'ailleurs repoussé toute adhésion de la Turquie, partenaire atlantique par ailleurs zélé, bien que ce pays ait manifesté à plusieurs reprises son intérêt pour l'organisation et qu'il soit soutenu dans sa démarche par la part la plus « atlantiste » de l'Assemblée.

La Grèce n'hésita pas à mettre alors en balance sa participation à l'UEO comme membre à part entière avec son acceptation du traité sur l'Union européenne. L'hypothèque du risque d'engagement automatique des États membres dans un affrontement militaire provoqué par une aggravation de ses relations avec la Turquie fut levée au Conseil du Petersberg, le 19 juin 1992. Il

4. Charles GOERENS, « L'UEO après Maastricht », document 1308, 13 mai 1992, *Assemblée de l'UEO, Actes officiels*, 38^e session ordinaire, 1^{re} partie, juin 1992, I, Documents de séance, p. 187.

5. La candidature de l'Autriche à l'entrée dans les Communautés fut déposée le 17 juillet 1989, celle de la Suède, le 1^{er} juillet 1991. Ce fut, en 1992, le tour de la Finlande (20 mars) et de la Norvège (19 novembre).

6. Charles GOERENS, *op. cit.*, p. 187.

y fut convenu en effet que les garanties de défense contenues dans les traités de Bruxelles modifié et de Washington ne pourraient être invoquées « dans les différends survenant entre les États membres de l'une ou l'autre des deux organisations⁷ ». Cet affaiblissement de la portée de la garantie de l'article v réduisait bien évidemment les espoirs que le gouvernement grec avait pu placer dans la protection de l'UEO. Il ne l'empêcha pas, pourtant, de signer à Rome, le 20 novembre 1992, son protocole d'adhésion⁸ au traité de Bruxelles modifié, qui impliquait l'acceptation pleine et entière du Pacte fondateur et des déclarations adoptées depuis.

N'était-ce pas là préférer un ajustement géographique entre l'Union européenne et l'UEO à la valeur de la garantie induite par le traité et porter en germes les risques d'une dilution excessive du concept d'alliance? La question peut paraître théorique dans la mesure où, de toute façon, l'Union de l'Europe occidentale est encore subordonnée à l'OTAN dans le domaine militaire. Elle constitue cependant un précédent qui peut, selon l'évolution de l'organisation, rebondir, en cas d'adhésions nécessitant encore de nouvelles exceptions.

On peut aussi ajouter que les événements ultérieurs ont démontré, s'il le fallait encore, combien la Grèce se démarquait de ses partenaires dans la conduite de sa politique étrangère et de sécurité et contribuait peu à la construction d'une image harmonieuse de la communauté de sécurité européenne. La prolongation de la ratification de son protocole d'adhésion⁹ témoigne d'ailleurs des réactions irritées de ses partenaires face à son comportement de trublion au sein de l'Union, tant à l'égard de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (FYROM) – attitude susceptible d'entraîner, aux termes du traité, la mise en jeu de l'article v – que de son peu d'empressement à appliquer l'embargo décidé contre la Serbie, alors que divers accrochages avec la Turquie se reproduisaient immuablement¹⁰.

7. « Conseil des ministres de l'Union de l'Europe occidentale », déclaration du Petersberg, Bonn, 19 juin 1992, III, A, alinéa 3, *Documents d'actualité internationale*, 15 septembre 1992, n° 18, p. 361.

8. « Protocole d'adhésion de la République hellénique à l'Union de l'Europe occidentale », 20 novembre 1992, document 1350, *Assemblée de l'UEO, Actes officiels*, 38^e session ordinaire, 2^e partie, décembre 1992, III, Documents de séance, pp. 466-467.

9. La Grèce n'est devenue membre effectif de l'UEO que le 6 mars 1995, après le dépôt de tous les instruments de ratification de son protocole d'adhésion.

10. La Grèce avait notamment opposé son veto à la reconnaissance, par les Douze, de l'indépendance de la République de Macédoine, à laquelle elle dénie, en particulier, le droit de porter le nom de sa province du nord, et qu'elle accuse de visées territoriales. N'ayant pas apprécié son admission à l'ONU en 1993 comme « ancienne République yougoslave de Macédoine » et sa reconnaissance par de nombreux pays, dont ses partenaires européens, elle mène depuis une lutte chauvine et nationaliste contre sa voisine. Ceci l'a poussée, notamment, à décréter, unilatéralement, un embargo à son encontre (qui lui a valu une plainte de la Commission européenne devant la CJCE en avril 1994). Et le problème « FYROM » n'est toujours pas réglé, malgré la levée de l'embargo par le nouveau gouvernement grec, en octobre 1995. En ce qui concerne les relations gréco-turques, de nouveaux incidents se sont déclenchés, en janvier 1996, autour de la revendication d'un îlot rocheux dans la mer Égée et des violences ont éclaté à Chypre pendant l'été 96.

Le refus d'adhésion d'un État atlantique et communautaire : le cas du Danemark

À l'inverse de la Grèce, une adhésion éventuelle du Danemark, par ailleurs membre de l'OTAN, ne semblait pas poser de problème politique majeur et, pourtant, le peuple danois en a décidé autrement en refusant, le 2 juin 1992, de ratifier le traité de Maastricht. L'opinion danoise, plutôt réservée envers l'intégration européenne dans ses éléments les plus fédéralistes¹¹, mais portée aussi par un atlantisme durablement ancré – bien que parfois titillé par une forte tradition pacifiste et antinucléaire¹² – rejeta notamment, entre autres dispositions, l'éventualité d'une défense européenne.

Pour mieux assurer le résultat d'un deuxième référendum de ratification, le gouvernement danois obtint, au Conseil européen d'Édimbourg, les 10 et 11 décembre 1992, d'échapper à certaines dispositions du traité sur l'Union européenne, parmi lesquelles la politique de défense : « Aucune disposition du traité sur l'Union européenne ne contraint le Danemark à devenir un État membre de l'UEO. Le Danemark ne participe donc pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et des actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense, mais il n'empêche pas le développement d'une coopération plus étroite entre les États membres dans ce domaine¹³. »

Le Danemark choisit alors officiellement, à Rome, le 20 novembre 1992, de ne participer à l'UEO que comme observateur. Et le 18 mai 1993, le peuple danois autorisa la ratification du traité de Maastricht.

La loi danoise de ratification impose dorénavant une consultation populaire pour toute évolution ultérieure qui impliquerait une annulation des exemptions d'Édimbourg. Ceci n'est pas sans jouer sur les propositions auxquelles ce pays pourrait souscrire à la Conférence intergouvernementale. Mais, pour l'instant, le Danemark reste observateur à l'UEO et s'exclut de toute décision de l'Union qui impliquerait l'emploi de moyens militaires¹⁴. Il semble, dès lors, alors même qu'il est un État atlantique, se cantonner dans des positions plus rigides, plus restrictives, vis-à-vis de l'Union, que celle de ces autres observateurs que sont les États neutres.

11. Anna MICHALSKI, « Le Danemark et sa politique européenne », *Les Études du CERI*, n° 16, 1996, CERI/FNSP, 27 p.

12. Qui a poussé, par exemple, le Danemark à interdire l'accès des ses ports aux navires porteurs d'armes nucléaires.

13. « Conseil européen d'Édimbourg », 11-12 décembre 1992, Conclusions de la Présidence, Partie B, Annexe 1, Section c, Politique de défense, *Bulletin quotidien Europe*, 13 décembre 1992, n° 5878, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse, p. 10.

14. Fidèle à cette ligne de conduite, le Danemark a ainsi décidé de ne pas participer à la décision du Conseil de l'Union européenne du 27 juin 1996, relative aux opérations d'évacuation de ressortissants des États membres lorsque leur sécurité est en danger dans un pays tiers. En application de l'article J4 §2 du traité sur l'Union européenne, le Conseil indique qu'il aura recours à l'UEO pour les opérations où l'emploi de moyens militaires est requis. Le Danemark a confirmé qu'il ne faisait pas obstacle, pour autant, à l'adoption de la décision du Conseil. *Bulletin quotidien Europe*, 29 juin 1996, n° 6760, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse, p. 4.

Le greffon de la neutralité : le « poids problématique » des observateurs

La République d'Irlande, État membre des Communautés depuis 1973, choisit en 1992, du fait de sa neutralité¹⁵, le statut d'observateur à l'UEO¹⁶, tout en n'émettant pour sa part, à l'inverse du Danemark, aucune réserve à l'égard du dispositif du deuxième pilier du traité de Maastricht.

Le problème induit par ce premier décalage dans la composition de l'Union européenne et de l'UEO et ses répercussions possibles sur la PESC, allait se trouver singulièrement aggravé par l'adhésion à l'Union, le 1^{er} janvier 1995, de trois nouveaux États, l'Autriche, la Finlande et la Suède, dont les positionnements politico-stratégiques cumulés revêtaient une importance nettement plus cruciale que celui de la seule Irlande pour l'avenir de la dimension européenne de défense.

Dans le contexte international créé par la guerre froide, ces États avaient garanti jusque-là leur sécurité par la neutralité. En Autriche et en Finlande, c'était un héritage de la Deuxième Guerre mondiale, une condition imposée par l'URSS en échange du rétablissement de leur entière souveraineté. La Suède développait, pour sa part, cette tradition depuis 1814, au lendemain des guerres napoléoniennes. C'était un statut juridiquement contraignant pour l'État autrichien, puisqu'il était établi *de jure* par la Loi constitutionnelle du 26 octobre 1955. Il ne reposait, en revanche, *de facto*, pour les deux autres pays, que sur de simples déclarations politiques et sur la pratique établie dans ce sens¹⁷.

Ces trois États ont adhéré à l'Union européenne pour des raisons essentiellement économiques, afin de s'insérer pleinement dans le Grand Marché ouvert en 1993. Mais la dimension de sécurité incarnée par l'ensemble communautaire ne pouvait laisser leurs gouvernements indifférents. L'Autriche, installée en première ligne, aux frontières orientales de l'espace européen, se retrouvait confrontée à la proximité de la crise en ex-Yougoslavie. Quant aux deux pays nordiques, ils restaient exposés aux risques engendrés par les turbulences des États baltes, et leur voisin russe n'était pas sans leur causer

15. La neutralité irlandaise est liée à sa longue lutte d'indépendance contre la Grande-Bretagne et à sa volonté de ne pas se trouver entraînée dans un éventuel conflit à l'instigation de celle-ci.

16. « *Déclaration sur les observateurs à l'UEO* » publiée à l'issue du Conseil des ministres, Rome, 20 novembre 1992, document 1348, *Assemblée de l'UEO, Actes officiels*, 38^e session ordinaire, 2^e partie, décembre 1992, III, Documents de séance, p. 459.

17. Jean-François GRIBINSKI, « *L'Union européenne face aux défis de la neutralité* », *Défense nationale*, janvier 1996, pp. 85-101. La neutralité de la Suède ne se fonde sur aucun texte, mais seulement sur sa pratique constante de rester en dehors de toute alliance et de tout conflit. Pour la Finlande, c'est plus nuancé. Elle avait signé un traité d'amitié et de coopération avec l'URSS, le 6 avril 1948, mais celui-ci ne comportait aucune mention explicite de neutralité ; elle s'y engageait seulement à prévenir toute attaque contre son redoutable voisin. Depuis, ce texte a été remplacé, en janvier 1992, par un nouvel accord avec la Russie, dépourvu, cette fois, de toute clause militaire.

toujours quelque inquiétude, en particulier avec ses arsenaux encore concentrés dans la zone¹⁸.

Il n'était pourtant pas question qu'ils renoncent à une neutralité fortement soutenue par leurs opinions publiques, en adhérant à une alliance militaire par ailleurs notoirement subordonnée à l'OTAN. Ils adoptèrent donc, vis-à-vis de la PESC et de l'UEO, une posture intermédiaire, dont la contradiction immédiate peut laisser supposer qu'elle constitue peut-être une solution d'attente par rapport aux évolutions possibles de la dimension de défense européenne. C'est ainsi que leur choix du statut d'observateur à l'UEO s'est accompagné d'une acceptation pleine et entière des dispositions du traité de Maastricht relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, jugées comme tout à fait compatibles avec leur neutralité¹⁹. Mais celle-ci n'apparaît-elle pas, précisément, « de plus en plus formelle²⁰ », dans un contexte qui semble évoluer vers l'exécution de missions de sécurité collective par les organisations de défense, qu'il s'agisse de maintien de la paix, d'interventions humanitaires ou de gestion de crises ? Les gouvernements de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède réfléchissent actuellement à l'évolution de leur diplomatie, dans un nouvel environnement européen où la neutralité peut apparaître davantage comme un facteur de vulnérabilité plutôt que comme une garantie de sécurité. Et si leurs déclarations respectives confirment encore officiellement leur intention de rester neutres, ils ont été au moins amenés à préciser les contours de ce statut²¹, en le réduisant pour l'instant à la non-participation à une alliance militaire²² et à l'absence de stationnement de troupes étrangères sur leur territoire.

Il est certain qu'ils n'iront pas plus loin tant que l'Union européenne (peut-être à l'occasion de l'actuelle Conférence intergouvernementale) n'aura pas réussi à clarifier la question de sa composante de défense et de ses relations avec l'UEO. La neutralité, au sein de l'Union, reste donc un des paramètres importants de l'approfondissement de la PESC, et constitue en particulier l'un des éléments-clés du dossier de l'avenir de l'UEO.

18. ÉRIC REMACLE, « L'élargissement de l'Union européenne : une réponse au différentiel de sécurité Est-Ouest », in Fondation Paul-Henri SPAAK, *L'élargissement de l'Union européenne : enjeux et implications politico-institutionnelles*, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles, 1995.

19. Si l'Autriche se référerait explicitement à sa neutralité dans sa demande d'adhésion à l'UE, la Suède et la Finlande n'en faisaient, en revanche aucune mention. ÉRIC REMACLE, *op. cit.*, pp. 107-108.

20. Jacques WALCH, « Les parures nouvelles de la neutralité », *Défense nationale*, juillet 1996, pp. 172-174.

21. On peut citer, par exemple, le commandant en chef des forces de défense de la Finlande qui écrit, dans la *Revue de l'OTAN* : « (La Finlande) a abandonné sa politique antérieure de neutralité en souscrivant à la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE... (Elle) a néanmoins décidé de maintenir sa politique de non-alignement militaire et une défense nationale crédible ». Gustav HAGGLUND, *Revue de l'OTAN*, juillet 1995, n° 4, p. 20.

22. Rappelons que l'Autriche, la Suède et la Finlande – mais pas l'Irlande – ont adhéré au Partenariat pour la Paix proposé par l'Alliance atlantique.

B — L'ouverture aux États non membres de l'Union européenne comme cristallisation de la rivalité euro-atlantique

Des « malentendus transatlantiques » ont toujours émaillé les relations entre l'Europe et les États-Unis. Et si Washington a fini par accepter, au moins formellement, l'émergence d'un pôle européen de sécurité et de défense²³, ceci n'a pas suffi pas à marquer la fin des affrontements, qui allaient se focaliser, notamment, sur la relation entre l'OTAN et l'UEO.

Le concept incertain de pilier européen de l'Alliance ne reposait pas, à l'évidence, sur le même substrat, selon les alliés. Et si l'on assiste, depuis Maastricht, à l'émergence de certaines convergences, l'affirmation et le développement de l'UEO se fondent sur des relations compétitives avec l'OTAN, aussi bien au plan politique qu'opérationnel, malgré une façade théorique de transparence et de complémentarité.

La question de l'adéquation des compositions des deux organisations représentait, lors de la négociation du traité sur l'Union européenne, l'une des facettes de cette rivalité. Elle fut résolue, comme on l'a déjà vu, par l'offre d'un statut de membre associé aux trois États parties au traité de l'Atlantique Nord, qui n'étaient pas membres des Communautés européennes, à savoir la Norvège, l'Islande et la Turquie.

Mais la lutte d'influence entre les deux organisations perdure dans d'autres domaines et s'incarne, notamment, dans les efforts quasi simultanés qu'elles ont menés, et mènent encore, pour élargir, au-delà de leur territoire initial, leurs zones de compétence respectives. Elle s'est cristallisée, en particulier, autour de la course de vitesse à laquelle elles se livrent pour répondre au « désir d'ouest²⁴ » des pays de l'ancien Pacte de Varsovie. Voyant là une occasion de redorer la légitimité de l'Alliance en lui donnant un rôle politique nouveau, les États-Unis, dès l'automne 1991, ont en effet proposé aux pays d'Europe centrale et orientale l'établissement de relations de « consultation et de coopération sur des questions politiques et de sécurité²⁵ ». Celles-ci s'établirent d'abord à travers le Conseil de Coopération nord-atlantique (CCNA) et se développèrent ensuite, à partir de 1994, autour du programme de Partenariat pour la paix²⁶. Désireuse de

23. Notamment à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Rome, les 7 et 8 novembre 1991, acceptation réaffirmée solennellement lors du sommet de l'OTAN, à Berlin, les 10 et 11 janvier 1994.

24. Dominique DAVID, « Deux, trois, plusieurs Europes », in Éric REMACLE, dir., *La PESCE, l'UEO et la CIG*, Bruxelles, Institut d'Études européennes, Université libre de Bruxelles, 1996, p. 57.

25. « *Déclaration de Rome sur la paix et la coopération* », 7-8 novembre 1991, *Europe Documents*, 13 novembre 1991, n° 1744, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse. Le programme de travail publié lors de la réunion du CCNA du 10 mars 1992 prévoyait des procédures de consultation et de coopération dans les domaines de la sécurité et de la défense, de la planification, du contrôle des armements, des structures des forces, du commandement et des exercices militaires.

26. « *Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion de Conseil de l'Atlantique Nord au siège de l'OTAN à Bruxelles* », 10-11 janvier 1994, *Europe Documents*, 12 janvier 1994, n° 1867, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse. Le partenariat pour la paix consiste en une proposition d'adhésion individuelle faite aux États membres du CCNA, offrant la possibilité de développer une planification, des entraînements et des exercices conjoints, afin de favoriser l'interopérabilité des forces et le développement d'une doctrine de sécurité commune.

ne pas laisser à l'Alliance – et à Washington – le contrôle exclusif de l'extension vers l'Est de la communauté de sécurité européenne, l'UEO entreprit une démarche concurrente de rapprochement progressif avec les PECO, jusqu'à leur offrir l'entrée dans l'organisation avec un statut d'associé partenaire.

Cette problématique de l'élargissement de l'UEO aux pays d'Europe centrale et orientale s'est installée au cœur du débat sur la sécurité et la défense européennes, dans la mesure où elle est étroitement dépendante des projets parallèles d'ouverture de l'Union européenne et de l'OTAN. Nous aurons l'occasion d'examiner plus loin les implications qu'elle revêt pour l'articulation future des relations entre les trois organisations.

Le statut de membre associé : une solution « européenne » de rapprochement des États alliés non communautaires

La Norvège et l'Islande comptent au nombre des vieux fidèles de l'Alliance atlantique, signataires originels du traité de Washington en 1949, la Turquie n'ayant pas tardé, non plus, à adhérer, en 1952, au Pacte atlantique. Parmi ces trois États, un seul était véritablement soucieux depuis longtemps d'entrer à l'UEO, pour des raisons symétriques de celles de la Grèce, c'était la Turquie.

Pour les deux premiers, il s'agissait plutôt d'une sorte d'exercice obligé, qui participait de la volonté atlantique de faire coïncider au mieux l'Alliance et son pilier européen, et de garder un contrôle maximum sur l'évolution potentielle de l'UEO. Ils ont donc répondu positivement, à Rome, le 20 novembre 1992, à l'invitation qui leur était faite de devenir membre associé de cette organisation²⁷. Il était prévu que leur statut entrerait effectivement en vigueur en même temps que le protocole d'adhésion de la Grèce. Pour la Norvège, cela aurait pu être une situation transitoire, dans la mesure où elle avait déposé une demande d'adhésion aux Communautés européennes le 19 novembre 1992. Si elle entrait dans l'Union, elle pouvait prétendre devenir membre à part entière de l'UEO, mais les résultats du référendum sur la ratification du traité d'adhésion ont annulé cette perspective.

La Turquie, pour sa part, allait faire contre mauvaise fortune bon cœur, en acceptant, avec un certain dépit²⁸, ce même statut d'association. Son adversaire grec était en effet devenu membre à part entière de l'organisation, du fait de son appartenance à la Communauté (qui s'opposait, pour des raisons de politique intérieure turque, à une adhésion qu'Ankara demandait vainement depuis 1987). Si elle avait l'assurance qu'Athènes ne pourrait pas invoquer contre elle la garantie automatique d'assistance militaire de l'article v, elle ne gagnait pas grand-chose, il faut bien le reconnaître, à son nouveau statut, sinon la possibilité de mieux faire entendre sa voix dans une enceinte européenne.

27. « Document portant sur les membres associés de l'UEO concernant la République d'Islande, le Royaume de Norvège et la République de Turquie », Rome, 20 novembre 1992, document 1351, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 38^e session ordinaire, 2^e partie, décembre 1992, III, Documents de séance, pp. 468-470.

28. M. MOYA, « La Turquie », document 1341, 6 novembre 1992, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 38^e session ordinaire, 2^e partie, décembre 1992, III, Documents de séance, pp. 345-375.

Les associés partenaires

Le vide de sécurité (du moins ressenti comme tel par les anciens partenaires de l'Union soviétique) engendré par la disparition du Pacte de Varsovie, mais surtout la volonté de conforter leurs évolutions internes, l'espoir de se prémunir contre d'éventuels conflits inter-étatiques, la « peur du gros, du mastodonte russe²⁹ », ainsi que les crises multiples se développant sur leurs marges, avaient incité les pays d'Europe centrale et orientale à se tourner vers l'Occident, et tout naturellement vers l'Alliance atlantique, pour lui demander des garanties de sécurité.

Les réponses de l'OTAN furent l'occasion, pour les États-Unis de maintenir et d'étendre, à travers le principal instrument de leur politique en Europe, leur leadership sur le Vieux Continent, et d'éviter ainsi de se marginaliser, en conservant la maîtrise de la sécurité dans cette zone. L'Allemagne, qui craignait de voir se développer à sa porte un foyer d'instabilité approuvait cette orientation de l'Alliance. En revanche, la France n'y voyait qu'une des multiples manifestations de l'hégémonie américaine. Elle poussa donc l'UEO à s'engager dans une démarche parallèle d'ouverture à l'Est, et le Chancelier Kohl s'y associa également, pour ne pas décevoir son partenaire privilégié dans la construction politique de l'Europe. Cette initiative avait l'appui de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale qui faisait pression, de son côté, sur les gouvernements des États membres pour qu'ils nouent des contacts institutionnalisés avec l'Europe de l'Est. Les parlementaires souhaitaient toutefois que l'organisation se démarque de la voie suivie par l'OTAN, consistant à ouvrir le CCNA à tous les pays européens de l'ancien bloc communiste (sans oublier l'URSS). Ils préconisaient plutôt une politique d'ouverture restreinte aux seuls pays déjà engagés vis-à-vis de la future Union européenne, fondée « sur le caractère particulier de (leurs) relations avec la Communauté européenne³⁰ ».

Le Conseil des ministres de l'UEO, après diverses missions exploratoires menées auprès des gouvernements des « postulants » potentiels, invita à Bonn, le 18 novembre 1991, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie³¹, à une réunion extraordinaire, dans le but de renforcer leurs relations avec l'UEO.

29. Dominique DAVID, *op. cit.*, p. 57.

30. Charles GOERENS, « L'Union européenne face aux évolutions en Europe centrale et orientale », document 1293, 27 novembre 1991, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 37^e session ordinaire, 2^e partie, décembre 1991, III, Documents de séance, p. 369.

31. Ces États ont tous signé des « accords européens » d'association avec l'Union européenne. Les derniers, signés en 1995 avec les États baltes et, en 1996, avec la Slovénie (qui devrait entrer sans tarder dans le processus de partenariat avec l'UEO) ne sont pas encore entrés en vigueur. Par ailleurs, tous ces États ont également présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne, entre le 31 mars 1994, pour le premier (la Hongrie) et le 10 juin 1996 pour le dernier (la Slovénie).

Pour ces pays, un tel rapprochement avec l'UEO n'était pas la priorité. Mais ils n'allaient pas, bien sûr, refuser une proposition de concertation qui confortait leur marche vers l'Union européenne et leur offrait une plate-forme politique, en leur ouvrant la porte d'une organisation qui, somme toute, avait vocation de représenter le pilier européen de l'OTAN.

Le cadre général de leurs relations avec l'UEO fut fixé au Petersberg, le 19 juin 1992³². Des réunions périodiques étaient prévues au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense (une fois par an) et entre le Conseil permanent et les ambassadeurs des pays concernés. Le 20 mai 1993, la réunion du Conseil des ministres élargi prit le nom de « Forum de consultation de l'UEO » (expression appliquée jusque-là aux réunions du Conseil permanent et des ambassadeurs).

Mais cette amorce de coopération apparut rapidement insuffisante à la France et à l'Allemagne, compte tenu de l'évolution des associations de ces pays à l'Union européenne et sous la pression de l'offre parallèle de Partenariat pour la Paix faite par l'OTAN, début 1994. Après une réunion conjointe avec la Pologne, on proposa aux PECO de renforcer leur collaboration au sein de l'UEO : dénommés par le Conseil du Kirchberg « *Partenaires de la consultation* », les États « qui ont déjà conclu ou vont conclure un Accord européen avec l'Union européenne » pouvaient désormais devenir « *associés partenaires* » (déclaration du Kirchberg, II).

Ce nouveau statut introduisait donc, au sein de l'UEO, un élément supplémentaire de diversification. Et l'on peut s'interroger sur les risques de nuisances engendrés par ce processus, par rapport au fonctionnement, à l'efficacité et au développement de l'organisation. Cette disparité est-elle immuable ? Ou n'est-ce qu'une situation transitoire, dans l'attente d'autres élargissements programmés qui pourraient retentir, eux aussi, sur l'approfondissement de l'identité européenne de sécurité et de défense ? Et dans cette perspective, quelles évolutions peut-on dès lors envisager, aussi bien à l'occasion de la Conférence intergouvernementale que même au-delà ?

II – Une extension entre pragmatisme et incertitudes : les probabilités d'une Europe de la défense

Le consensus de façade auquel on était parvenu à Maastricht relevait d'une entente minimale sur le caractère évolutif du processus de construction politique que l'on avait enclenché. Mais une telle posture n'était pas dépourvue, bien évidemment, d'arrière-pensées, quant au sens et au rythme que l'on

32. Il s'agissait de consultations qui devaient porter essentiellement sur l'architecture de sécurité et la stabilité en Europe, le développement futur de la CSCE, la maîtrise des armements et le désarmement (*déclaration du Petersberg*, § 6 et 7). Il était également prévu un échange régulier de documents et d'informations, ainsi qu'une coopération accrue entre l'Institut d'Études de Sécurité de l'UEO et les organisations correspondantes des pays concernés, et l'organisation croissante de séminaires et de colloques.

se proposait d'imprimer à cette dynamique. Pour les plus « européens », il s'agissait, à partir du traité, d'imposer l'UEO comme acteur légitime et crédible sur la scène stratégique européenne. Ils allaient donc adopter une démarche pragmatique d'approfondissement institutionnel et opérationnel, pour préserver les chances de l'évolution souhaitée vers l'inclusion d'une dimension de défense dans l'Union européenne.

La succession d'élargissements diversifiés que l'UEO a connue depuis 1992 s'inscrit-elle, ou non, dans cette perspective d'un renforcement de l'organisation ? On peut, certes, considérer comme un facteur de développement l'extension du champ de compétence géographique de la composante de défense de l'Union, par l'adjonction du plus grand nombre possible d'États européens, tout en faisant coïncider au mieux sa composition avec celle de ses « partenaires en défense », l'Union européenne et l'OTAN. Mais la multiplication de statuts particuliers qu'elle a entraînée au sein de l'UEO n'est-elle pas aussi – ou surtout – génératrice d'incertitudes ? Ne risque-t-elle pas de fonctionner plutôt comme un amplificateur, servant de caisse de résonance aux ambiguïtés de Maastricht, en signifiant notamment qu'on sacrifiait ainsi la problématique de l'approfondissement à celle de l'élargissement de l'organisation ? N'allait-on pas, de cette façon, reproduire et compliquer le même dilemme que connaissent aussi l'Union européenne – et désormais l'Alliance atlantique ? Le danger encouru, du fait de cette démarche, n'est-il pas celui d'une impuissance fonctionnelle croissante, de la part d'une organisation au positionnement encore mal assuré ? Mais, peut-être, est-ce au contraire un gage de souplesse et de pragmatisme ? Enfin, en tentant d'agréger des pays dont les perceptions et les intérêts de sécurité sont, au départ, hétérogènes, ne va-t-on pas vers une dilution du concept même de défense européenne ? Ces différents questionnements nous semblent représenter les problèmes majeurs posés, en son sein, par le processus actuel d'ouverture de l'UEO.

Mais l'enjeu ne s'arrête pas là, car l'histoire continue. Quelles peuvent être les conséquences de cette prolifération de statuts particuliers sur la relation, mal définie, et qui n'a pas encore véritablement fonctionné, que l'Union de l'Europe occidentale doit, selon le traité de Maastricht, entretenir avec l'Union européenne ? La Conférence intergouvernementale a reçu, entre autres mandats, celui d'adapter le fonctionnement institutionnel de l'Union, et d'envisager les modalités d'approfondissement de la PESD, ainsi que la clarification de ses liens avec l'UEO. Y parviendra-t-elle ? C'est une question d'autant plus difficile à résoudre que le cycle de l'extension n'est pas terminé, tant s'en faut, pour les organisations européennes. À cet égard, de nouveaux horizons ne s'ouvrent-ils pas à l'organisation du traité de Bruxelles modifié, en conjugaison étroite avec les élargissements programmés dans l'Union européenne, et en parallèle (sinon en concurrence) avec les projets de l'Alliance atlantique ? Quelles seraient les implications de ces perspectives d'adhésion, fatalement liées, à la fois pour l'avenir de l'UEO et pour celui de l'identité européenne de sécurité et de défense ? L'analyse des problèmes posés et des solutions avancées constituent le deuxième volet de notre interrogation.

A – Une organisation à « géométrie variable »...

Avec ses trois configurations possibles de fonctionnement, à dix, à dix-huit ou à vingt-sept, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'UEO souffre d'un certain déficit de « lisibilité » immédiate, qui, selon Guillaume Parmentier, complique « singulièrement la compréhension de la portée des garanties qu'elle assure et rend son fonctionnement institutionnel plus délicat³³ ». Il est vrai que la réunion, selon les cas, du Conseil des ministres avec les seuls États membres à part entière, du Conseil élargi incluant les membres associés et les observateurs, ou d'une formation plus large encore adjoignant les associés partenaires peut induire une certaine confusion.

Il faut bien reconnaître qu'à partir du moment où l'on décidait d'élargir l'UEO, la diversité des statuts d'appartenance apparaissait comme une solution inévitable, face à l'hétérogénéité des situations géopolitiques et des intérêts de sécurité des États concernés. Quels sont réellement les avantages et les inconvénients d'une telle situation ? Répondre à cette question relève encore largement de la conjecture. En effet, même si le chemin déjà parcouru par l'UEO n'est pas négligeable (compte tenu de sa position initiale de quasi-inexistence), son effort d'approfondissement n'a suscité encore que des réalisations modestes, au regard des carences lourdes qui obèrent ses chances de se constituer en outil militaire européen crédible vis-à-vis de l'OTAN.

Alors peut-on porter sur l'organisation du traité de Bruxelles modifié un jugement aussi sévère que celui de Jean François-Poncet lorsqu'il écrit : « Je crois qu'on a commis (au sujet de l'UEO) certaines erreurs, notamment celle d'en ouvrir les portes à un grand nombre de pays, ce qui me paraît contraire aux exigences d'un pilier européen efficace au sein de l'OTAN. Ce n'est pas avec vingt-sept pays plus ou moins associés à l'UEO qu'on pourra résoudre le problème d'une mise en œuvre adéquate des moyens³⁴. » Il est certain que la multiplication de statuts différenciés lui complique la tâche et paraît lourde à gérer³⁵, tant au plan de son fonctionnement institutionnel que de la définition de ses missions. Mais on assiste, par ailleurs, au fil des années et au gré des Conseils ministériels, à l'organisation progressive de certaines convergences qui, sans gommer les hétérogénéités originelles, peut paraître susceptible, sinon de réduire, du moins d'éviter l'aggravation des risques de blocage d'une organisation dont les dix États membres de plein droit ne sont pas, non plus, à la base, un modèle d'homogénéité.

Les subtilités du fonctionnement institutionnel

Le postulat sur lequel a reposé l'offre d'élargissement de l'UEO consistait en l'instauration de niveaux différents d'implication dans l'organisation, adaptés,

33. Guillaume PARMENTIER, « L'Union de l'Europe occidentale », *Relations internationales et stratégiques*, n° 18, été 1995, p. 103.

34. Jean FRANÇOIS-PONCET, « Quelle Union européenne, demain ? », *Défense nationale*, juillet 1996, p. 14.

35. Jean de la GUÉRIÈRE en fait notamment une description courte mais savoureuse dans son livre, *Voyage au cœur de l'OTAN*, Paris, Éditions du Seuil, 1996, pp. 136-139.

selon un compromis laborieux entre les États membres, aux divers positionnements politico-stratégiques des pays candidats ? Ceux-ci étaient plus ou moins demandeurs, nous l'avons déjà vu, d'un rapprochement avec l'organisation, mais ils ont quand même, pour la plupart, accepté les règles du jeu. Celles-ci se sont notamment traduites, pour eux, en fonction d'une participation plus ou moins effective aux prises de décision dans les différents organes de l'UEO.

C'est ainsi que les observateurs, aux termes de la déclaration du Petersberg, peuvent « assister » aux réunions du Conseil ministériel, à moins que la majorité des États membres – ou la moitié d'entre eux dont la Présidence – ne s'y oppose. Ils peuvent aussi « être invités aux réunions des groupes de travail, et invités, sur demande, à (y) prendre la parole » (déclaration du Petersberg, III, A, Observateurs).

Les membres associés, pour leur part, ont la possibilité de « participer pleinement » aux Conseils, aux groupes de travail et aux organes subsidiaires de l'UEO (les États membres peuvent s'y opposer dans les mêmes conditions que pour les observateurs) : ils ont « droit à la parole », c'est-à-dire notamment la capacité de présenter des propositions, « mais ne pourront pas bloquer une décision faisant l'objet d'un consensus entre les États membres » (déclaration du Petersberg, III, A, Membres associés). Une procédure de liaison permanente avec la Cellule de planification de l'UEO est prévue pour eux, et la Norvège et la Turquie y ont effectivement désigné des officiers de liaison³⁶. Ils sont raccordés aussi au système de télécommunications (WEUCOM) des États membres³⁷.

Quant aux PECO associés partenaires, ils sont admis, comme les membres associés, à prendre part (mais l'adverbe pleinement est absent) aux débats des Conseils ministériels, sans droit de veto. À l'origine, ils devaient seulement être tenus informés des activités des groupes de travail, et éventuellement invités à y participer sur une base ad hoc ; une procédure de liaison, mais non permanente, était aussi envisagée avec la Cellule de planification (déclaration du Kirchberg, II, document sur un statut d'association à l'UEO, 1). Par la suite, tant à Noordwijk (en novembre 1994) qu'à Lisbonne (en mai 1995), les ministres ont invité le Conseil permanent à mieux exploiter ces possibilités de participation. Concrètement, comme aucun accord de sécurité n'a encore été passé entre l'UEO et les PECO, ceux-ci ne reçoivent pas d'informations confidentielles (ou de classification plus élevée). Toutefois l'organisation cherche à les tenir au courant de la façon la plus précise possible des travaux de la Cellule, sans pour autant les y associer directement³⁸.

36. M. SCHLOTEN, « L'organisation opérationnelle de l'UEO » – Réponse au quarante et unième rapport annuel du Conseil, document 1518, 13 mai 1996, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 41^e session ordinaire, 2^e partie, juin, III, Documents de séance, pp. 47-68.

37. On peut aussi noter que le Danemark, la Turquie et la Norvège font partie du GAEO (Groupe armements de l'Europe occidentale) avec les mêmes droits et responsabilités que les membres de plein droit, dans la mesure où cet organisme a repris les activités d'instances auxquelles ces pays participaient auparavant et qui ont été transférées à l'UEO.

38. M. SCHLOTEN, *op. cit.*, p. 64.

Alors quelle appréciation peut-on porter sur ce rapide bilan institutionnel ? Si le fonctionnement à dix-huit ou vingt-sept est certainement plus lourd qu'à dix, le processus décisionnel de l'organisation ne nous paraît pas pour autant, du moins juridiquement, fondamentalement entamé par ces différentes modalités statutaires. C'est bien le « noyau dur » des membres à part entière qui garde seul le pouvoir d'engager l'UEO, puisqu'il n'y a pas de veto possible de la part des autres partenaires. Dans l'immédiat, il nous semble donc qu'en dehors des problèmes que pose à l'UEO son élargissement par rapport à l'aménagement de ses relations avec l'Union européenne et l'Alliance atlantique, l'enjeu principal, pour l'organisation, reste la capacité de ses différents pays membres à participer aux missions qu'elle s'est fixées, afin de renforcer et de crédibiliser, si possible au mieux, ses potentialités opérationnelles.

La participation aux missions de l'UEO

Selon les diverses déclarations relatives à l'élargissement de l'UEO, tant les observateurs que les associés partenaires ou les membres associés ne sont pas partie prenante au Pacte fondateur. La garantie d'assistance militaire mutuelle et automatique en cas d'agression de l'article v ne concerne donc que les membres à part entière (avec la restriction déjà évoquée de son exclusion en cas de conflits entre partenaires au traité). Pour certains analystes, il s'agirait là d'une amputation du caractère d'alliance de l'organisation. On ne peut, certes, le nier, en termes juridiques. Mais c'est un problème qui nous paraît, pour l'instant, rester assez théorique dans la mesure où, dans la réalité, la subordination militaire de l'UEO à l'OTAN, organisée par l'article iv du traité de Bruxelles modifié, demeure encore largement valable, d'autant que l'on voit poindre un certain consensus sur une répartition des tâches entre les deux organisations, l'Alliance restant garante en dernier ressort (parce que, de toute façon, encore seule capable de l'assumer) de la défense collective de ses membres. La déclaration du Kirchberg prend d'ailleurs bien soin de préciser que les membres associés de l'UEO « bénéficient pleinement des dispositions de l'article 5 du traité de Washington » (déclaration du Kirchberg, iii). Les États neutres, pour leur part, ne veulent pas, de toute façon, jusqu'à nouvel ordre, participer à une alliance militaire. Et en ce qui concerne les PECO, leur accorder le bénéfice de la garantie de l'article v paraissait exclu dans la mesure où cela risquait précisément d'engager indirectement l'OTAN dans un éventuel conflit. Mais il est bien évident que ce problème ne peut que rebondir, si ces pays doivent, un jour, entrer à part entière dans l'UEO, alors que la question de l'élargissement de l'Alliance à leur endroit ne serait pas réglée.

Si l'on a donc supprimé, pour différentes raisons politiques et stratégiques, la possibilité de contribuer à la défense commune, dans le cadre de l'UEO, pour les États qui n'en sont pas membres pleinement, on s'achemine en revanche vers une volonté de plus en plus nette de participation de ces pays aux missions de sécurité collective que l'organisation pourrait être amenée à accomplir (à condition qu'elle en acquière, bien sûr, la capacité opérationnelle) et qui ont été définies dans la déclaration du Petersberg, dès le 19 juin 1992

(alors que l'OTAN, quelques jours auparavant, s'était déclarée prête à jouer aussi sa partie au service du maintien de la paix).

Le Conseil tenu à Birmingham le 7 mai 1996 réaffirme solennellement la détermination des ministres « à faire participer tous les pays de l'UEO, dans le cadre de leur statut, au développement du rôle opérationnel de l'UEO concernant les nouvelles tâches définies à Petersberg³⁹ ». Pour les États membres de l'Alliance, il ne s'agissait que d'une simple confirmation puisque, dès le document d'association signé à Rome en novembre 1992, ils pouvaient, sauf décision contraire des États membres, s'associer aux décisions prises par ceux-ci, participer à leur mise en œuvre, et en particulier « aux opérations militaires de l'UEO pour lesquelles ils engagent des forces », « sur la même base que les membres de plein droit » (document portant sur les membres associés de l'UEO, §3). Il en allait de même pour les PECO associés, partenaires auxquels on avait reconnu sensiblement les mêmes droits dans la déclaration du Kirchberg (document sur un statut d'association à l'Union européenne, II, §2)⁴⁰.

En revanche, c'était une opportunité plus récente pour les observateurs, auxquels la même offre de participation « au cas par cas » avait été seulement ouverte à Madrid, le 14 novembre 1995. Dans la déclaration publiée alors, les ministres se félicitaient liminairement « des contributions de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède au détachement de police de l'UEO à Mostar qui marque leur première participation aux opérations de l'UEO » (déclaration de Madrid, IV, §20⁴¹). Et à Birmingham, ils ont « enfoncé le clou » en reconnaissant que « les pays observateurs prennent traditionnellement une part active aux activités de maintien de la paix des Nations Unies⁴² » (déclaration finale de la session ministérielle de Birmingham, III, §13).

La concrétisation de ces bonnes intentions exige bien évidemment que ces différents pays se rapprochent des organes d'expertise, d'analyse et de planification de l'UEO, participent aux exercices militaires (ce qui est en train de se mettre en place avec UEO Crisex 95-96) et à l'effort de constitution de forces multinationales et interarmées relevant de l'UEO (les FRUEO). On a déjà vu que des liaisons s'amorcent plus ou moins, selon les statuts, avec la Cellule de

39. « Déclaration finale de la session ministérielle de l'UEO », 7 mai 1996, Birmingham, III, §11, *Documents d'actualité internationale*, 1^{er} juillet 1996, n° 13, p. 493.

40. « Déclaration du Kirchberg », Luxembourg, 9 mai 1994, *Europe Documents*, 11 mai 1994, n° 1884, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse. Avant même de devenir associés partenaires, trois États riverains du Danube, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie s'étaient vu offrir une assistance technique par l'UEO, pour organiser conjointement une opération de douane et de police sur le fleuve, destinée à contrôler l'embargo infligé à la Serbie et au Monténégro. Et l'opération avait démarré en juin 1993.

41. « Déclaration de Madrid », 14 novembre 1995, *Europe Documents*, 17 novembre 1995, n° 1961, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse.

42. On peut citer, à titre d'illustration de cette assertion, que l'Autriche avait, par exemple, lors de la guerre du Golfe, autorisé le transit par son territoire des vols de la coalition anti-irakienne, et que ces trois pays participent tous, d'une façon ou d'une autre (bataillon ou soutien logistique), aux opérations de l'IFOR en Bosnie (auxquelles sont aussi associés, on peut le rappeler ici, certains PECO).

planification. Celle-ci dispose désormais d'une liste identifiant les forces que ces pays estiment pouvoir être mises à la disposition de l'UEO pour des opérations de sécurité collective⁴³.

Il convient toutefois de ne pas se leurrer sur le caractère encore fortement déclaratoire de ces dispositions. Les « différentiels de sécurité⁴⁴ » entre pays européens sont toujours vifs. Et il est vrai que le développement d'une communauté de sécurité requiert un minimum d'analyse convergente des problèmes⁴⁵, de perception partagée des risques et des menaces et une définition basique d'intérêts de sécurité communs. C'est bien la conscience de ce problème qui a incité d'ailleurs l'UEO à entamer à vingt-sept un tel exercice, lequel a débouché sur le document adopté au Conseil des ministres de Madrid, le 14 novembre 1995 : « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO⁴⁶ ». Bien sûr, comme l'analyse André Dumoulin :

À côté d'un catalogue de risques pouvant peser sur la sécurité européenne...l'étude de 39 pages apporte seulement quelques ébauches de réponse aux défis de la sécurité dans un second chapitre politico-militaire...Rien (n'est) écrit à propos des démarches à réaliser en vue d'aboutir à une volonté politique commune et une identité commune de défense, lesquelles restent encore lacunaires⁴⁷.

Mais pouvait-il en être autrement quand on peut déjà douter de l'aboutissement de la même entreprise à dix ? Il reste encore un long chemin à parcourir. Toutefois, comme le reconnaît d'ailleurs André Dumoulin, un tel texte a une valeur démonstrative ; il constitue une première balise sur un terrain incertain, une ébauche de Livre blanc européen de défense et de sécurité, et représente, par sa seule existence, un effort de discussion, de collaboration, qui créera, peut-être, certaines habitudes communes, susceptibles de réduire un peu les fossés existants.

Bien sûr, cela peut paraître insuffisant, devant des perspectives relativement proches, où l'avenir de l'UEO se retrouve étroitement lié au sort de

43. Les membres associés n'ont pas (encore ?) utilisé la possibilité de désigner des forces relevant de l'UEO, que leur ouvrait la déclaration du Kirchberg. Par ailleurs, ils peuvent aussi, depuis novembre 1995 (Conseil de Madrid), prendre part désormais (puisque leur statut est entré officiellement en vigueur) aux activités spatiales de l'organisation.

44. Éric REMACLE, *op. cit.*, 1995.

45. John ROPER, « Sécurité collective et défense collective en Europe : implications pour la CIG », in Éric REMACLE, *dir.*, *op. cit.*, 1996, pp. 89-100.

46. Conseil des ministres de l'UEO, Madrid, 14 novembre 1995, « La sécurité européenne : une conception commune des 27 pays de l'UEO », document 1493, 20 novembre 1995, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 41^e session ordinaire, 1^{re} partie, décembre 1995, 1, Documents de séance, pp. 291-315. Comme les y incitait la déclaration de Maastricht qui prévoyait qu'une politique de défense commune serait formulée par l'UEO, des premières réflexions avaient été adoptées à Noordwijk, le 14 novembre 1994 (« Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense », *Europe Documents*, n° 1911, 22 novembre 1994, Europe, Bruxelles, Agence internationale d'information pour la presse).

47. André DUMOULIN, « L'Union de l'Europe occidentale », in *Memento défense-désarmement 1995-1996, l'Europe et la sécurité internationale*, Les dossiers du GRIP, Bruxelles, GRIP, 1995-1996, p. 207.

l'Union européenne et de l'OTAN. Quelle place trouver pour l'organisation du traité de Bruxelles modifié, dans un éventuel approfondissement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, alors qu'elle risque de nouveaux élargissements « par ricochet » en quelque sorte ? C'est là une question cruciale. On peut penser, en effet, que la réponse, ou l'amorce de réponse, ou alors l'impuissance à proposer des solutions, vont peser lourdement sur les chances de rééquilibrage de l'Alliance et de développement (mais sous quelle forme ?) d'une identité européenne de défense.

B — Confrontée aux perspectives d'évolution de la PESC et de l'OTAN

Le traité sur l'Union européenne a marqué une volonté et tracé une voie : il représentait le choix de construire progressivement, au sein de la future Union, une identité de sécurité et de défense (IESD) démarquée de l'Alliance, et la décision de l'édifier, dans un premier temps, en utilisant l'UEO. Celle-ci allait dorénavant faire « partie intégrante du développement de l'Union européenne », se retrouvant chargée « d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense » (traité sur l'Union européenne, titre v, article J4 §2). Ce compromis sur l'UEO permettait ainsi d'envisager immédiatement un prolongement militaire pour la PESC, fondé sur le couple qu'elle formait avec l'Union. La première condition à remplir était donc de renforcer le rôle de l'organisation, pour réduire sa dépendance à l'égard de l'OTAN et développer ainsi le pilier européen de l'Alliance. Mais l'objectif final du traité restait bien l'inclusion, dans la politique étrangère et de sécurité commune, de « la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » (article J4 §1). Toutefois, pour avancer dans ce sens, encore eût-il fallu que le dispositif prévu fonctionnât de façon satisfaisante. Or, si l'UEO a déjà fait des efforts non négligeables de développement opérationnel, elle reste toujours largement tributaire des moyens militaires de l'OTAN. En outre, le couple institutionnel UE/UEO, dont les relations n'étaient pas, ou très mal, définies au départ, n'a pas réellement abordé le chemin susceptible de le conduire vers l'édification d'une identité européenne de sécurité et de défense. Et ce n'est pas son ouverture à d'autres États qui a simplifié ses problèmes « conjugués ». Contrairement aux motivations initiales, elle a plutôt eu pour effet, dans les conditions où elle s'est effectuée, d'accroître « l'asymétrie dans la composition des deux organisations »⁴⁸.

48. Conseil des ministres de l'UEO, Madrid, 14 novembre 1995, « Contribution de l'UEO à la Conférence intergouvernementale de 1996 », document 1492, 20 novembre 1995, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, 41^e session ordinaire, 1^{re} partie, décembre 1995, I, Documents de séance, pp. 270-290. L'UEO avait prévu de réexaminer le dispositif de Maastricht en tenant compte « des progrès et expériences acquises » (déclaration relative à l'UEO, I, D, §8, alinéa 2). Elle a donc, dans sa formation à dix-huit, incluant membres associés et observateurs, transmis sa contribution à la CIG, proposant trois options principales d'aménagement du cadre institutionnel de l'IESD : de l'option a, d'autonomie de l'UEO, appelée pudiquement « partenariat renforcé », à l'option c, d'intégration de l'UEO dans l'UE, en passant par des propositions intermédiaires (option b) de rapprochement institutionnel entre les deux organisations.

Et, de fait, si elle veut développer une véritable identité européenne de sécurité et de défense, la Conférence intergouvernementale réunie devra gérer et harmoniser, au sein du couple, les conséquences de ces élargissements. C'est en tenant compte de cette donnée qu'elle doit réexaminer le cadre institutionnel de la PESG, pour ouvrir éventuellement la voie à l'attribution directe de compétences de défense à l'Union. Or ce sera une tâche d'autant moins facile si l'UE/UEO doit s'ouvrir encore aux pays d'Europe centrale et orientale, alors que l'Alliance a entamé, de son côté, une procédure similaire. Dans la situation d'imbrication étroite qui domine l'affirmation de l'IESD par rapport à l'OTAN – et le positionnement de l'UEO par rapport à cette dernière – les États ne peuvent pas ne pas prendre en compte les risques de dysfonctionnement suscités par les élargissements respectifs, vers l'Est, de ces trois protagonistes du champ stratégique européen.

L'adaptation fonctionnelle d'un couple mal assorti : l'Union européenne et l'UEO

La liaison entre l'Union européenne et l'UEO représente une dimension essentielle de la problématique actuelle de l'IESD. L'UEO a, en effet, besoin d'une « dynamique politique extérieure qui la motive » et la PESG restera illusoire « sans compétence ni responsabilité militaire qui l'engagent et la crédibilisent⁴⁹ ». Et même si l'Union de l'Europe occidentale a gardé sa capacité d'action autonome, son renforcement requiert le support de la légitimité européenne forte de son partenaire.

Or la logique de Maastricht voulait paradoxalement que, si le binôme UE/UEO marchait bien, on aboutirait alors à sa dissolution quasi spontanée, par fusion terminale de l'UEO dans l'Union européenne. D'ailleurs n'est-ce pas ce qu'admettaient plus ou moins implicitement les perspectives de révision du traité de Maastricht ouvertes par l'article J4 §6, en se référant à l'échéance de 1998, date à laquelle, après cinquante ans, les États parties au traité de Bruxelles modifié pouvaient le dénoncer ?

Toutefois l'absorption de l'UEO par l'Union apparaît actuellement comme une éventualité prématurée et hautement improbable : d'une part, elle ne rencontre véritablement l'approbation d'aucun État membre (même si d'aucuns suggèrent d'en inscrire le principe dans le traité en fixant un calendrier de réalisation⁵⁰), mais, d'autre part, elle est, pour l'instant, rendue structurellement impossible par la différence de composition des deux organisations, qui fait que l'on retrouve associés à la PESG, des États neutres seulement observateurs à l'UEO, et au sein de celle-ci, des membres associés, alliés atlantiques, mais non membres de l'Union.

49. Nicole GNESOTTO, « La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la CIG », *Politique étrangère*, n° 1, printemps 1996, p. 123.

50. « Contribution de la CDU/CSU à la discussion de la Conférence intergouvernementale de 1996 sur les deuxième et troisième piliers de Maastricht », 13 juin 1995, *Bulletin quotidien Europe*, n° 6501, 15 juin 1995, Europe, Agence internationale d'information pour la presse, pp. 4-5.

Mais cette inadéquation pèse aussi sur la clarification souhaitable de la relation entre l'UE et l'UEO, prélude indispensable à tout cheminement vers l'affirmation de la dimension de défense de la première. La présence des États neutres sert d'ailleurs d'argument à la Grande-Bretagne pour refuser toute subordination de l'Organisation du traité de Bruxelles modifié à l'Union⁵¹. Il faut bien reconnaître que le raisonnement ne manque pas de force, même si l'on n'adhère pas à ses conséquences. La plupart des solutions visant à rendre plus contraignante la liaison institutionnelle entre l'UE et l'UEO sont, en effet, hypothéquées par le greffon de la neutralité. Les neutres admettent, certes, le dispositif de la PESG et se déclarent prêts à participer, au sein de l'UEO, à des missions de sécurité collective, mais ils refusent toujours, jusqu'à nouvel ordre, d'adhérer à une alliance militaire impliquant l'acceptation d'une garantie de défense collective (du type article V des traités de Bruxelles modifié et de Washington). Tant qu'ils n'auront pas renoncé à leur statut, ce qui leur permettrait d'adhérer pleinement à l'UEO – mais leurs opinions n'apparaissent pas encore prêtes à l'accepter –, ils ne peuvent donc consentir au principe d'une absorption de l'UEO par l'Union. En effet, celle-ci entraînerait l'inscription de l'article V dans le traité de Maastricht, et donc leur association à une défense collective s'effectuant, de plus, dans le cadre de l'Alliance. Pour lever cette hypothèque, on a évoqué, au sein de la CIG, la possibilité de dissocier les concepts de politique de défense et de défense commune. La première pourrait être incluse dans le traité sur l'Union européenne, par exemple par l'adjonction d'une clause de solidarité collective, permettant de définir les missions dites de Petersberg que celle-ci assumerait. Quant à la défense collective, elle relèverait d'un protocole annexé au traité, auquel souscriraient seulement ceux qui le souhaitent. On retrouve ainsi l'une des déclinaisons possibles du « noyau dur » de l'Europe, thème défendu notamment par la CDU/CSU allemande. Ce serait, certes, un moyen d'échapper aux forces centrifuges issues des élargissements. Mais cela ne reviendrait-il pas aussi à jouer avec le feu et risquer de diluer, prématurément, avant même son accomplissement, le concept de défense ? Ce serait alors la cohésion de l'espace européen de sécurité qui pourrait en souffrir.

Quoi qu'il en soit, même si l'on ne modifie pas, de façon notable, le processus institutionnel du traité de Maastricht, il conviendrait de mettre au point des procédures qui empêchent que perdurent les risques actuels de blocage, par les neutres, d'une décision de l'Union ayant des prolongements militaires. Sans même parler de majorité qualifiée, que l'on s'accorde généralement à écarter en matière de défense, diverses solutions sont mises sur la table des négociations, qui, au-delà de divers aménagements techniques, participent toutes, plus ou moins, de la notion d'abstention constructive. Mais il faut bien constater que, pour l'heure, toute avancée sur le chemin d'une identité de défense de l'Union, se retrouve, entre autres obstacles, gênée par une sorte

51. Londres plaide en conséquence pour une autonomisation des deux organisations, en réservant la défense à l'UEO, ce qui aurait pour résultat de confiner l'Union européenne aux aspects purement civils de la sécurité.

d'alliance objective entre les États les plus « atlantistes⁵² » et les neutralistes ; ceci est d'autant plus perceptible que ces derniers risqueraient de soumettre tout progrès notable vers une défense européenne à une consultation populaire, dont l'issue s'avère pour le moins incertaine.

Et c'est un euphémisme que de considérer que l'horizon ne s'éclaircit pas avec la perspective d'adhésion à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale, même si elle est repoussée après la CIG. Ce processus se confronte, en plus, aux projets symétriques d'élargissement de l'OTAN. Si, lorsque certains PECO adhèrent à l'Union, la PESC est « communautarisée » (hypothèse d'école...), ou si leur entrée dans l'Union doit entraîner, ce qui paraît logique, leur participation pleine et entière à l'UEO, dans tous les cas de figure, c'est le rapport à l'Alliance du couple UE/UEO qui est en cause, qu'il s'agisse de l'emploi des moyens opérationnels de l'OTAN ou de la mise en œuvre de la garantie de défense collective. Cela devient dès lors une question de calendrier. Faut-il mener les deux démarches parallèlement, ou en privilégier l'une par rapport à l'autre, et laquelle ? Cette interrogation n'a rien de théorique, car elle pèse sur les évolutions possibles de l'identité européenne de sécurité et de défense par rapport à l'Alliance atlantique.

L'affrontement d'expansions concurrentes : l'IESD et l'Alliance

« Jusque-là, l'UEO est allée beaucoup plus rapidement vers l'Est que l'Union européenne et l'OTAN⁵³ ». Cette remarque de Jean-Pierre Maury traduit bien ce que fut la marche compétitive des trois organisations vers l'ouverture à l'Europe centrale et orientale (et une « victoire » de l'UEO peut-être due au fait qu'elle n'était pas vraiment génératrice d'inquiétudes sur le plan de la puissance). Toutefois, elle ne s'applique plus au processus d'adhésion à part entière des PECO, qui est en cours de réalisation. Dans un premier temps, en effet, l'Union européenne n'avait pas dépassé le stade de l'association, pour les pays d'Europe centrale et orientale. Et l'Alliance les avait également déçus en ne répondant pas pleinement à leurs demandes instantes de rapprochement. Or dans la compétition qui l'opposait à l'OTAN, l'UEO leur offrait un peu mieux, en les intégrant déjà partiellement à son fonctionnement institutionnel.

Mais on a changé de partition et de registre en s'inscrivant désormais dans la perspective de l'élargissement réel, sans différenciation à la clé. Après avoir longuement hésité, il semble en effet que les Américains, malgré l'opposition absolue de la Russie à cette éventualité, et le manque d'enthousiasme de certains Européens, aient décidé d'ouvrir pleinement l'OTAN aux PECO. L'étude publiée par l'Alliance, le 20 septembre 1995, en pose les premiers critères, même si elle ne fixe pas de calendrier ni d'ordre de préséance pour les

52. Et si l'on n'a pas évoqué le problème posé par les membres associés de l'UEO, c'est parce qu'il reste encore largement théorique. Mais en cas de fusion ultérieure de l'Union européenne et de l'UEO, il faudrait bien arriver, peut-être, à mettre au point des mécanismes leur permettant de rester, d'une façon ou d'une autre, associés aux décisions de la PESC.

53. Jean-Pierre MAURY, *La construction européenne, la sécurité et la défense*, Paris, PUF, 1996, p. 269.

impétrants. L'Union européenne, pour sa part, a entamé avec eux une démarche de pré-adhésion, en repoussant toutefois l'échéance finale après la CIG. Et, cette fois, c'est le processus d'élargissement de l'UEO qui apparaît, dès lors, non pas seulement lié, mais plutôt nettement soumis à celui des deux autres.

Dans la logique de Maastricht, à l'intérieur du couple constituant l'identité européenne de sécurité et de défense, on imagine mal, en effet, que les PECO puissent adhérer à part entière à l'UEO avant d'intégrer l'Union. Mais cette sujétion suppose que l'élargissement à motivation sécuritaire de l'UEO se retrouve subordonné aux conditions économiques strictes imposées aux PECO pour l'entrée dans l'Union ; et qu'en conséquence, l'adhésion à l'Alliance leur soit finalement peut-être plus facile que l'accès à l'Union européenne – et partant, à l'UEO – et intervienne, donc, en premier lieu.

On voit bien les implications que pourrait avoir un élargissement prioritaire de l'OTAN sur les espoirs d'affirmation d'une identité européenne de sécurité et de défense et le rééquilibrage de l'Alliance au profit de celle-ci. Sans parler des risques d'une nouvelle division de l'Europe du fait des réactions prévisibles de Moscou, n'y a-t-il pas là un risque d'amoindrir l'attraction exercée par l'Union ? Est-ce qu'en effet, pour les PECO, cela ne « réduit (pas), voire élimine la nécessité d'assumer à l'Union européenne, leur besoin de sécurité⁵⁴ », en augmentant corollairement pour celle-ci, ses difficultés à faire progresser la PESC ?

Alors, pourquoi ne pas imaginer d'ouvrir l'UEO aux PECO avant l'OTAN (et donc vraisemblablement avant l'Union européenne), ce qui contribuerait peut-être à neutraliser l'opposition russe qui se focalise essentiellement sur l'Alliance, tout en répondant au besoin sécuritaire des pays de l'Est sur lesquels ne plane pas vraiment, pour l'heure, une menace existentielle ? Si, dans l'absolu, cette question ne paraît pas tout à fait dénuée de fondement, il faut bien reconnaître qu'à l'analyse, elle soulève de tels problèmes qu'on voit mal comment, dans le contexte actuel, elle pourrait entraîner une suite positive. En effet, une telle éventualité étendrait aux PECO le bénéfice de la garantie automatique de défense collective de l'article v, qui, dans l'état actuel des choses, est assurée, en fait, dans le cadre de l'Alliance atlantique. Ainsi celle-ci risquerait de se trouver indirectement entraînée dans des conflits entre pays qui ne seraient pas membres de l'OTAN (et l'on ne peut augurer, face à cette hypothèse, de la réaction russe à l'adhésion à l'UEO).

Mais, de toute façon, la subordination militaire de l'UEO vis-à-vis des moyens opérationnels de l'Alliance est telle qu'elle pose, dès maintenant, le problème de leur utilisation, en cas de missions de sécurité collective qui pourraient être menées avec le concours d'États non alliés. L'emploi de « groupes de forces interarmées multinationales » (GFIM) fournis par l'OTAN est,

54. Jean-François GUILHAUDIS, « La réorganisation du système de sécurité occidental : essai de vue d'ensemble », ECPR, *Standing Group on International Relations*, 2^e Conférence pan-européenne sur les relations internationales, 13-16 septembre 1995, Paris, p. 7.

dans un premier temps, soumis à l'approbation du Conseil de l'Atlantique Nord, soit, en particulier des États-Unis; et l'autonomie réelle du « pilier européen », qui en aurait officiellement le contrôle politique en cas d'usage, reste sujette à bien des interrogations.

Un élargissement prioritaire de l'UEO ne réglerait donc rien; il risquerait plutôt, à cet égard, de compliquer la situation. Mais il est, en outre, d'autant moins vraisemblable, que l'extension de l'OTAN vers l'Est relève, pour les Américains, d'une logique de puissance, inscrite dans leurs efforts constants de maintien de leur leadership en Europe, quitte à l'affirmer aux dépens de la sécurité européenne elle-même⁵⁵. Ainsi, les analystes de la Rand Corporation ne conçoivent-ils pas que, dans ce domaine (comme dans d'autres d'ailleurs), l'Alliance puisse se retrouver en quelque sorte l'otage de l'IESD, si elle devait attendre la réalisation du processus d'élargissement de l'UE/UEO pour procéder au sien...

En définitive, cela revient à dire qu'il faut être membre de l'OTAN pour adhérer à l'UEO. D'où l'intérêt que l'on devine à ne pas fusionner l'UEO et l'Union européenne, pour ne pas rendre l'adhésion globale à cette dernière tributaire d'un éventuel veto des États-Unis. Mais comment concilier alors cette préoccupation immédiate avec l'affirmation future de l'identité européenne de sécurité et de défense? Comment assurer le maintien, en Europe, d'un espace de sécurité sur lequel les différents partenaires continentaux garderaient un minimum de contrôle, sans recréer pour autant une logique d'alliance? Si la confirmation d'une capacité opérationnelle proprement européenne nous semble en être une des conditions premières, il est évident qu'elle ne suffit pas... Il reste à espérer que les gouvernements des États membres de l'Union européenne en soient bien conscients, lors des décisions d'approfondissement qu'on pourrait souhaiter les voir prendre dans le cadre de la Conférence intergouvernementale.

55. Jean-François GUILHAUDIS, « Considérations sur l'élargissement de l'OTAN », *Défense nationale*, novembre 1995, pp. 57-66.